

Научная статья
УДК 94(47)

ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА РАБОТЫ ТЫЛОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СОВЕТСКОЙ РОССИИ В 1918–1931 ГГ.

Владимир Викторович Синиченко¹, Рамилла Рамисовна Кадукова²

^{1,2} Академия управления МВД России, Москва, Россия

¹ v.v.sinichenko@bk.ru, ² Millenium5883@mail.ru

Аннотация. В статье освещаются вопросы становления тыловых учреждений рабоче-крестьянской милиции в 1918–1931 гг. В отечественной научной литературе описаны этапы формирования органов рабоче-крестьянской милиции, проанализированы ее организационно-штатная структура и виды деятельности в составе НКВД РСФСР в 1918–1930 гг. Вместе с тем малоизученной темой остается функционирование тыловых учреждений органов внутренних дел. Освещение этого аспекта позволит более подробно и детально изучить историю отечественных органов внутренних дел в целом.

Ключевые слова: рабоче-крестьянская милиция, Главное управление милиции, отдел снабжения, довольствие, содержание, общежитие.

Для цитирования: Синиченко В. В., Кадукова Р. Р. Формирование правового механизма работы тыловых учреждений органов внутренних дел Советской России в 1918–1931 гг. // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2024. № 1 (103). С. 19–25.

Original article

FORMATION OF THE LEGAL MECHANISM FOR THE WORK OF REAR INSTITUTIONS OF INTERNAL AFFAIRS BODIES OF SOVIET RUSSIA IN 1918–1931

Vladimir V. Sinichenko¹, Ramilla R. Kadukova²

^{1,2} Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow, Russia

¹ v.v.sinichenko@bk.ru, ² Millenium5883@mail.ru

Abstract. The article highlights the issues of the formation of the rear institutions of the workers' and peasants' militia in 1918–1931. The domestic scientific literature describes the stages of the formation of the worker' and peasants' militia, analyzes its organizational and staff structure and types of activities in the People's Commissariat of Internal Affairs (NKVD) of the RSFSR in 1918–1930. At the same time, the functioning of the rear institutions of the internal affairs bodies remains a little-studied topic. The study of this aspect will allow for a more detailed study of the history of domestic internal affairs bodies as a whole.

Keywords: workers' and peasants' militia, Main Militia Department, supply department, allowances, maintenance, dormitory.

For citation: Sinichenko V. V., Kadukova R. R. Formation of the legal mechanism for the work of rear institutions of the internal affairs bodies of Soviet Russia in 1918–1931 // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. No. 1 (103). P. 19–25. (In Russ.)

Введение

В исследуемый период времени (1918–1931 гг.) материально-техническое снабжение органов внутренних дел поочередно

передавалось от местных органов власти к центральным учреждениям государства и затем вновь обратно возвращалось на счет региональных бюджетов. В связи с этим

© Синиченко В. В., Кадукова Р. Р., 2024

анализируется организация эффективности работы тыловых учреждений органов внутренних дел как в период централизации, так и децентрализации финансирования ведомства.

Целью исследования в рамках данной статьи является выявление эффективности механизма работы тыловых учреждений рабоче-крестьянской милиции Советского государства в 1918–1931 гг. Объектом исследования стала нормативная правовая база, регламентировавшая работу тыловых учреждений милиции, а также документы распорядительного характера, позволяющие оценить результаты функционирования хозяйственного блока органов внутренних дел.

Методы

Автор, используя конкретно-исторический и ретроспективный методы исследования, анализирует правовые нормы, регулирующие работы тыловых подразделений органов внутренних дел и ведомственные отчеты о влиянии научно-материальной базы и бытовых условий на эффективность работы сотрудников милиции.

Обсуждение

Становление рабоче-крестьянской милиции и ее деятельность в составе Народного Комиссариата Внутренних Дел РСФСР (далее – НКВД РСФСР) в 1918–1930 гг. – достаточно подробно исследованный вопрос в отечественной литературе.

Авторы рассматривали следующие вопросы:

1) во-первых, этап создания советской милиции в годы Гражданской войны (1917–1920 гг.) [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8];

2) во-вторых, описание условий службы, организационно-штатного построения советской милиции в 20-е гг. XX в. [9; 10; 11; 12; 13; 14];

3) в-третьих, анализ административно-правовой основы охраны общественного порядка [15; 16].

Вместе с тем малоизученной темой остается функционирование тыловых учреждений органов внутренних дел.

Отметим, что вопрос о материально-техническом обеспечении милиции возник одновременно с ее формированием. Приказ по Главному управлению Советской рабоче-крестьянской милиции Народного комиссариата внутренних дел от 7 октября 1918 г. № 1 «О переименовании Управления милиции в Главное управление Советской рабоче-крестьянской милиции» гласил, что при Главном управлении Советской рабоче-крестьянской милиции, помимо прочих, создавался отдел снабжения¹.

Дальнейшее становление тыловых учреждений органов внутренних дел было связано с Постановлением народных комиссариатов по Внутренним делам и Юстиции об организации Советской рабоче-крестьянской милиции.

В изданной в рамках Постановления инструкции (от 12 октября 1918 г.), в пункте № 29, говорилось, что заведующие губернским управлением милиции с согласия заведующего отделом управления губернского исполнительного комитета Совета депутатов должны были заниматься материальным и техническим снабжением губернского органа милиции, создавать сметы и по сути заниматься материальным снабжением милиции и уголовного розыска на местах.

Согласно этому нормативному акту, соответствующий исполнительный комитет Совета депутатов должен был изыскать финансовые и материальные средства для обеспечения правоохранительной и иной деятельности милиции². Центральная власть оставляла за собой право оказывать содействие местным органам милиции в деле улучшения ее материально-технического состояния. Для этого была создана особая инспекция³.

Однако развернувшаяся в стране гражданская война внесла в эти планы по местно-

¹ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Фонд. 393. Опись. 6. Дело. 3. Л. 1

² Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1917–1918 гг. Управление делами Совнаркома СССР. М.: Изд-во управление делами Совнаркома, 1942. С. 1031–1037.

³ ГАРФ. Ф. 393. Оп. 23. Д. 8. Л. 2–24.

му содержанию милиции при контроле этого процесса центральными учреждениями советского государства существенные коррективы. Декрет Совета Народных Комиссаров (далее – СНК) о Советской рабоче-крестьянской милиции от 3 апреля 1919 г. постановил содержание всех видов милиции, находящихся в ведении Народного комиссариата внутренних дел, принять на государственный счет. Обмундирование, снаряжение и пищевое довольствие милиционеры и командный состав милиции получали за счет государства, через соответствующие органы Высшего совета народного хозяйства.

Таким образом, Народный комиссариат по военным делам имел в 1919–1920 гг. с Народным комиссариатом внутренних дел единые стандарты материально-технического обеспечения и органы снабжения через центральный аппарат государства¹.

Детализировал вопросы организации тыла органов внутренних дел Советской России Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов и Совета народных комиссаров о Рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 г. Согласно положениям Декрета, работники милиции были приравнены к личному составу гарнизонных частей РККА, но расходы по их содержанию оплачивались по смете Народного комиссариата внутренних дел РСФСР. Для снабжения местных органов милиции создавались отделы и хозяйственные части².

Однако окончание Гражданской войны на территории бывшей Российской империи в 1922 г. привело к тому, что милицию было решено снова вернуть на довольствие местных органов власти. Дело в том, что это, во-первых, вписывалось в концепцию о контроле местными органами власти органов правопорядка, а во-вторых, позволяло центральным органам власти сократить высокое бремя государственных расходов.

В результате принятого решения период 1923–1930 гг. характеризуется огромной текучестью кадров в НКВД РСФСР. Почти половина сотрудников, поступавших на службу в милицию, в течение года покидали эту организацию. Для изучения ситуации в НКВД РСФСР была создана комиссия, которая в качестве причин плохого состояния с кадрами в милиции в 20-х гг. XX в. назвала, помимо прочих, следующие обстоятельства:

– значительное отставание заработной платы сотрудников милиции и уголовного розыска от средней ставки промышленных рабочих;

– недостаточное обеспечение строевого состава милиции и уголовного розыска обмундированием.

Как мы видим, основная причина плохого состояния с кадрами в НКВД РСФСР состояла в безобразной работе тыловых учреждений ведомства.

В декабре 1929 г., заслушав доклад Народного комиссариата внутренних дел о работе рабоче-крестьянской милиции РСФСР и содоклад Моссовета о состоянии и работе рабоче-крестьянской милиции г. Москвы, Президиум Всероссийского центрального исполнительного комитета (далее – ВЦИК) постановил: «...принимая во внимание, что в ряде губерний и округов численность личного состава милиции недостаточна, учитывая особые условия службы милиции и уголовного розыска, сопряженной с постоянной опасностью для их здоровья и жизни, а также недостаточность материального обеспечения пострадавших при исполнении служебных обязанностей, поручить Совету народных комиссаров рассмотреть вопрос об установлении пенсии семьям работников милиции, погибших при исполнении служебных обязанностей, а равно и утеревшим трудоспособность в рядах милиции»³.

¹ Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1919 г. Управление делами Совнаркома СССР. М.: Изд-во управление делами Совнаркома, 1943. С. 94–95.

² Собрание узаконений и распоряжений правительства за 1920 г. Управление делами Совнаркома СССР. М.: Изд-во управление делами Совнаркома, 1943. С. 557–566.

³ Там же. С. 578.

В целях улучшения и облегчения работы милиции в сельских местностях ВЦИК считал необходимым признать снабжение ее конским составом, а личному составу повысить объем довольствия. СНК РСФСР однако признал, что объем этих предложений недостаточен для того, чтобы органы милиции и уголовного розыска могли выполнить те задачи, которые выдвигали перед ними растущие темпы социалистического строительства.

Крайне важное значение научно-технических методов работы по борьбе с преступностью и необходимые в этой области достижения повлияли на решение поручить Наркомму внутренних дел РСФСР снабжение органов уголовного розыска всем необходимым оборудованием. Краевым и областным исполкомам предлагалось увеличить отпуск денежных средств на организацию научно-технических кабинетов и лабораторий.

Наркомму внутренних дел РСФСР предписывалось расширить сеть питомников служебно-розыскных собак и предусмотреть отпуск средств на организацию питомников. Кроме того, наркомму предлагалось реорганизовать месячные центральные курсы проводников-дрессировщиков.

16 апреля 1931 г. Наркомснаб установил новый порядок снабжения милиции. В крупнейших городах работники милиции приравнены в продовольственном снабжении к рабочим предприятий списка № 1; в других – № 2; в сельской местности – № 3. Для сотрудников милиции создавались закрытые распределители и столовые¹.

Однако указанные мероприятия не решали основную проблему, вызывавшую отток кадров, – слабое материальное снабжение сотрудников рабоче-крестьянской милиции.

Доклад начальника Главного управления рабоче-крестьянской милиции, переданной в конце 1930 г. из ведения НКВД РСФСР под непосредственный контроль Совета Народных Комиссаров РСФСР, о предварительных итогах реорганизации милиции

в августе 1931 г. гласил, что по штатам на 1 августа 1931 г. в РСФСР в общей милиции было – 56 800, в ведомственной – около 95 000 сотрудников.

Трудности в комплектовании общей милиции состояли в материально-бытовых и правовых условиях, в которых находились работники милиции. Оплата их труда была значительно ниже не только квалифицированных, но и неквалифицированных рабочих. В милицию поступали на службу выходцы из деревень (не имеющие ни квалификации, ни военной подготовки – до приискания лучшей работы). Сотрудники из рабочих в милиции составляли только 21 % в общей и 25 % ведомственной. Более 70 % сотрудников милиции составляли вчерашние крестьяне.

В результате годовая текучесть кадров составляла в общей милиции в 1929 г. 64,3 %, в 1930 – 64 %. В ведомственной соответственно – 53,3 % и 79,5 %.

Попытка брать с вновь поступающих на службу в милицию сотрудников обязательство в течение года не увольняться со службы (с 1929 г. подписка составлялась на 2 года) не давала планируемого эффекта. Мало мотивированные сотрудники рабоче-крестьянской милиции совершали проступки, чтобы уволиться из органов внутренних дел хотя бы по отрицательным основаниям.

Причина бегства сотрудников была в исключительно тяжелом их материально-бытовом положении. Решение о приравнивании милиции к промышленным рабочим в области продовольственного снабжения, принятое в апреле 1931 г., оставалось на бумаге, сотрудники милиции в городах в то время вели фактически полуголодное существование. Им не выдавалось обмундирование; не предоставлялось жилье; лечебно-санитарное обслуживание было неудовлетворительным.

Местное, децентрализованное финансирование вызвало разноречивость на местах в оплате. Недостатки в материальном и финансовом снабжении сотрудников милиции

¹ ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 2. Д. 910. Л. 6–11.

породили их скверное политико-моральное состояние. Пьянки, нарушения дисциплины, – только в Ленинграде в 1931 г. было зафиксировано 52 случая увольнения из органов сотрудников милиции в связи с «антисоветским поведением и моральным разложением».

В связи с этим было решено в 1931–1932 гг. провести мероприятия по дальнейшей реорганизации рабоче-крестьянской милиции.

Рабоче-крестьянская милиция была превращена в централизованный аппарат с единым руководством. Внутреннее устройство милиции максимально было приближено к рабоче-крестьянской Красной армии (произошла военизация уставов милиции). Но прежде всего реорганизация была связана с передачей милиции под непосредственное управление органов государственной безопасности (Объединенного государственного политического управления при СНК СССР, в рамках которого с 1932 г. действовало Главное управление рабоче-крестьянской милиции). После этого существенно изменялось снабжение милиции. Оно снова, как в годы Гражданской войны, стало осуществляться в централизованном порядке.

Зарплата сотрудникам милиции устанавливалась на уровне органов безопасности и индексировалась постановлениями СНК СССР.

Разработанные меры по улучшению материально-бытового положения рабоче-крестьянской милиции предусматривали решение жилищных проблем сотрудников правопорядка за счет массового строительства жилья для работников ведомства. 5 % жилплощади нового строительства жилья в стране предназначалось для сотрудников органов внутренних дел. Главное управление милиции начало организацию собственной сети лечебно-санитарных учреждений для специального обслуживания милиции (амбулатории, дома отдыха)¹.

Заключение

Таким образом, в результате анализа характера нормативно-правовой базы дела-

ется вывод о том, что становление тыловых учреждений органов внутренних дел было связано с Постановлением народных комиссариатов по Внутренним делам и Юстиции об организации Советской рабоче-крестьянской милиции в октябре 1918 г. В условиях развернувшейся тогда Гражданской войны на территории бывшей Российской империи советская власть приравнивала сотрудников рабоче-крестьянской милиции к военнослужащим гарнизонных частей рабоче-крестьянской Красной армии. Отделы снабжения и хозяйственные части НКВД РСФСР перешли на централизованное снабжение пайками, деньгами и обмундированием. Однако после Гражданской войны милицию было решено передать на денежное и вещевое довольствие местных органов власти. Дело в том, что, во-первых, это вписывалось в концепцию о контроле местными органами власти органов правопорядка, а во-вторых, позволяло центральным органам власти сократить высокое бремя государственных расходов. В результате было принято решение о переводе милиции на снабжение местными органами власти. Однако принятие подобного управленческого решения привело к тому, что период 1923–1930 гг. характеризуется огромной текучестью кадров. Только в 1931 г. советские власти снова централизовали управление органами внутренних дел (передали их в непосредственное подчинение органам государственной безопасности) и взяли курс на существенное повышение уровня материально-бытового обеспечения органов внутренних дел, для чего реорганизовали хозяйственное управление милиции.

Причина такого решения заключалась в том, что советские власти пришли к мнению, что в условиях трансформации советского общества и масштабного социалистического строительства только повышение уровня материально-бытового обеспечения сотрудников милиции до уровня органов государственной безопасности позволит выполнить задачи противодействия преступности в СССР.

¹ ГАРФ. Ф. 1235. Оп. 2. Д. 910. Л. 12–41.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Аксенов В. Б. Милиция и городские слои в период революционного кризиса 1917 года. Проблемы легитимности // Вопросы истории. 2001. № 8. С. 36–50.
2. Гимпельсон Е. Г. Великий Октябрь и становление советской системы управления народным хозяйством (ноябрь 1917–1920 гг.). Москва: Наука, 1977. 310 с.
3. Гимпельсон Е. Г. «Военный коммунизм»: политика, практика, идеология. М.: Мысль, 1973. 296 с.
4. Городецкий Е. И. Рождение Советского государства, 1917–1918 / отв. ред. И. И. Минц. Москва: Наука, 1987. 349 с.
5. Еропкин М. И., Попов Л. Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. Ленинград: Лениздат, 1973. 328 с.
6. Ироттжов М. П. Создание советского центрального государственного аппарата. Москва–Ленинград: Наука, 1966. 298 с.
7. Коваль И. Я. Жестокая борьба: Из истории Московского уголовного розыска 1917–1919 гг. Москва: Госюриздат, 1963. 61 с.
8. Косицын А. П. Социалистическое государство: Закономерности возникновения и развития. Москва: Юридическая литература, 1970. 415 с.
9. Бугаев Д. А. На службе милицейской. Кн. первая. Часть вторая. 1917–1925 гг. Красноярск: Красноярское книжное издательство, 1993. 336 с.
10. Кизилев И. И. НКВД РСФСР. (1917–1930 гг.). Москва: Научно-исследовательское и редакционное изд-во, 1969. 159 с.
11. Колодкин Л. М. Организационные и правовые основы работы с кадрами органов внутренних дел. М.: Академия МВД СССР, 1979. 432 с.
12. Мулукаев Р. С. Становление и развитие аппаратов уголовного розыска в России (1917–1934 гг.): учебное пособие / Р. С. Мулукаев, А. Н. Хоботов, В. М. Суслов; под ред. профессора И. А. Климова. Москва: Юридический институт МВД России, 1995. 106 с.
13. Малыгин А. Я. Развитие системы подбора, расстановки и обучения кадров в органах внутренних дел: лекция. Москва: Академия МВД СССР, 1978. 40 с.
14. Советская милиция: история и современность, 1917–1987 / А. П. Косицын, Р. С. Мулукаев, С. В. Биленко и др.; под ред. А. В. Власова. Москва: Юридическая литература, 1987. 335 с.
15. Еропкин М. И. Развитие органов милиции в Советском государстве. Москва, 1967. 87 с.
16. Самощенко И. С. Охрана режима законности советским государством. Правоохранная деятельность Советского государства – метод обеспечения социалистической законности. М.: Госюриздат, 1960. 200 с.

REFERENCES

1. Aksenov V. B. Police and urban strata during the revolutionary crisis of 1917. Problems of legitimacy // Questions of history. 2001. No. 8. P. 36–50. (In Russ.)
2. Gimpelson E. G. The Great October Revolution and the formation of the Soviet system of national economic management (November 1917–1920). Moscow: Nauka, 1977. 310 p. (In Russ.)
3. Gimpelson E. G. “War communism”: politics, practice, ideology. M.: Mysl, 1973. 296 p. (In Russ.)
4. Gorodetsky E. I. The Birth of the Soviet State, 1917–1918 / resp. ed. I. I. Mints. Moscow: Nauka, 1987. 349 p. (In Russ.)
5. Eropkin M. I., Popov L. L. Administrative and legal protection of public order. Leningrad: Lenizdat, 1973. 328 p. (In Russ.)
6. Irottzhov M. P. Creation of the Soviet central state apparatus. Moscow–Leningrad: Nauka, 1966. 298 p. (In Russ.)
7. Koval I. Ya. Fierce struggle: From the history of Moscow criminal investigation department 1917–1919. Moscow: Gosyurizdat, 1963. 61 p. (In Russ.)
8. Kositsyn A. P. Socialist state: Patterns of origin and development. Moscow: Legal literature, 1970. 415 p. (In Russ.)

9. Bugaev D. A. In the police service. Book first. Part two. 1917–1925 Krasnoyarsk: Krasnoyarsk Book Publishing House, 1993. 336 p. (In Russ.)
10. Kizilov I. I. NKVD of the RSFSR. (1917–1930). Moscow: Research and Editorial Publishing House, 1969. 159 p. (In Russ.)
11. Kolodkin L. M. Organizational and legal principles of working with personnel of internal affairs bodies. M.: Academy of the Ministry of Internal Affairs of the USSR, 1979. 432 p. (In Russ.)
12. Mulukaev P. S. Formation and development of criminal investigation apparatuses in Russia (1917–1934: textbook / R. S. Mulukaev, A. N. Khobotov, V. M. Suslov; edited by Professor I. A. Klimov. Moscow: Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia, 1995. 106 p. (In Russ.)
13. Malygin A. Ya. Development of a system for selection, placement and training of personnel in internal affairs bodies: lecture. Moscow: Academy of the Ministry of Internal Affairs of the USSR, 1978. 40 p. (In Russ.)
14. Soviet police: history and modernity, 1917–1987 / A. P. Kositsyn, R. S. Mulukaev, S. V. Bilenko et al.; edited by A. V. Vlasova. Moscow: Legal literature, 1987. 335 p. (In Russ.)
15. Eropkin M. I. Development of police bodies in the Soviet state. Moscow, 1967. 87 p. (In Russ.)
16. Samoshchenko I. S. Protection of the regime of legality by the Soviet state. Law enforcement activities of the Soviet state are a method of ensuring socialist legality. M.: Gosyurizdat, 1960. 200 p. (In Russ.)

Информация об авторах:

В. В. Синиченко, доктор исторических наук, профессор;
Р. Р. Кадукова, кандидат экономических наук.

Information about the authors:

V. V. Sinichenko, Doctor of History, Professor;
R. R. Kadukova, Candidate of Economy.

Статья поступила в редакцию 09.01.2024; одобрена после рецензирования 06.03.2024; принята к публикации 21.03.2024.

The article was submitted 09.01.2024; approved after reviewing 06.03.2024; accepted for publication 21.03.2024.